Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 106/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	792/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Nerja
Artículos	7 c) LTPA; 12 LTAIBG.
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 8 de agosto de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 22 de abril de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Solicitud de información sobre fechas exactas del descanso (o no) de las vacaciones de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023;*
>
> *Solicita:*
>
> *Se tenga por presentado, se sirva admitirlo y tras los tramites oportunos se me facilite la información publica que obra, debe de obrar en los cuadrantes del Cuerpo de la Policía Local, en caso de no existir esa información publica se me indique tal extremo y el motivo."*

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 27 de agosto de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 27 de agosto de 2024 a la Unidad de Transparencia respectiva.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

2. A la fecha de firma de este Resolución, no consta que la entidad reclamada haya contestado a la solicitud de expediente y alegaciones.

3. El 28 de octubre de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 29 de octubre de 2024.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) de la LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 22 de abril de 2024, y la reclamación fue presentada el 8 de agosto de 2024. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. La persona reclamante solicitó acceso a:

> *"Solicitud de información sobre fechas exactas del descanso (o no) de las vacaciones de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023;Información solicitada"*

Lo solicitado es *"información Pública"*, al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

2. No obstante lo anterior, y pese a la falta de respuesta de la entidad y a la regla general de acceso a la información pública, debemos indicar que este Consejo, en virtud de lo indicado en el artículo 119.3 de la LPAC, debe decidir sobre cuantas cuestiones, de forma y también de fondo, plantee el procedimiento, y por ello debemos indicar que la respuesta que finalmente se ofrezca a la persona solicitante deberá igualmente tener en cuenta el resto de previsiones de la normativa de transparencia, entre las que se incluye la posible aplicación de alguno de los límites contenido en el artículo 14 LTAIBG.

Tal y como venimos indicando desde la Resolución 412/2023, este Consejo viene aplicando dichos límites, aunque no hayan sido debidamente invocados por la entidad reclamada, si dispone de suficiente información para su correcta valoración. Y en este caso no es la primera vez que analizamos peticiones de información relacionadas con las condiciones de prestación de servicios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en concreto, de los agentes del Cuerpo de la Policía Local. Precisamente en la citada Resolución 412/2023 resolvíamos una petición en la que considerábamos de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1. d) de la LTAIBG ("*La seguridad pública*"). Afirmábamos en el Fundamento Jurídico Sexto, apartado quinto:

> *"Pues bien, a la vista de la información solicitada, como son los horarios de los agentes de la Policía Local en una determinada zona, es evidente que el acceso provocaría un riesgo real, efectivo y evaluable a la seguridad pública. Y es que esta información permitiría conocer a qué horas hay o no presencia policial, con los consiguientes riesgos para la integridad física y moral y el patrimonio de las personas que estén o residan en la zona; y a su vez también supondría un riesgo para la integridad física y moral de los propios agentes.*
>
> *Superado el test del daño, procede analizar si el perjuicio causado al bien jurídico protegido debe ser asumido por la prevalencia del derecho de acceso. Y la respuesta debe ser negativa.*
>
> *Este Consejo considera que debe prevalecer el interés público en la seguridad pública sobre el derecho de acceso. La solicitud de información se fundamentaba en la existencia de quejas sobre la supuesta autorización del uso de pirotecnia en determinadas horas y en el citado lugar.*
>
> *Y esta finalidad puede alcanzarse en su gran parte con el acceso al resto de información solicitada, sin que el conocimiento de los horarios sea una información de capital relevancia para ese objetivo. No se entiende por tanto que exista un interés cualificado en el acceso a la información que prevalezca sobre la seguridad pública.*
>
> *Procede por tanto desestimar esta parte de la reclamación por resultar de aplicación el límite del artículo 14.1. d) LTAIBG".*

Asimismo en la Resolución de este Consejo núm. 566/2023, de 12 de septiembre, en la que se analizaba una petición de información relacionada con el horario de servicio de las personas miembros del Cuerpo de la Policía Local, se concluyó que:

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

"*(…) Y en este supuesto, concurren los presupuestos antes indicados, ya que la petición de información está lo suficientemente precisada como para entender que el acceso puede provocar un riesgo en el bien jurídico a proteger por el límite contenido en el artículo 14.1. d) LTAIBG.*

Este Consejo desconoce el concreto contenido del análisis de los riesgos que haya podido llevarse a cabo en la entidad reclamada, pero pudiera suceder que proporcionar la información exacta relativa a los horarios en que se presta el servicio de policía local del municipio (ya que parece claro que no comprende todos los días del año y todas las horas del día), podría afectar indudablemente a la seguridad pública.

En tal caso, este Consejo considera que el riesgo real de afección a la seguridad pública del municipio afectado es superior al interés en conocer el contenido íntegro de la información requerida, coincidiendo con lo señalado por la entidad reclamada, por lo que procede desestimar la reclamación presentada, en lo que a este apartado respecta.

Esto justificaría la aplicación parcial del límite contenido en el artículo 14.1. d) ("La seguridad pública"), que tal y como indicábamos en la Resolución 737/2022, citando la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional al respecto al interpretar el art. 104.1 CE y el título competencial del Estado ex art.149.1.29ª CE:

"[…] según la jurisprudencia constitucional, por seguridad pública ha de entenderse la 'actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano', la cual incluye 'un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido' (baste citar las SSTC 33/1982, FJ 3º, 154/2005, FJ 5º y, más recientemente, la STC 184/2016, FJ 3º). Actividades de protección entre las que hay que incluir, lógicamente, de forma predominante, las que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104.1 CE (STC 104/1989, FJ 3º)".

Es cierto que en el caso objeto de esta reclamación se solicita información sobre las fechas de las vacaciones disfrutadas en el pasado (desde el año 2013 hasta el 2023) por lo que el daño al bien jurídico protegido con la seguridad pública debe matizarse. Será la entidad reclamada la que deberá valorar si el acceso a la información solicitada pudiera revelar patrones, normas o pautas que se repiten todos los años respecto al disfrute de las vacaciones por parte de las personas miembros del Cuerpo de la Policía Local; y si ello podría afectar a los futuros servicios o actuaciones de la Policía Local durante el período vacacional. Y es que esta información podría permitir conocer, en su caso, en qué meses o períodos hay un menor número de agentes prestando servicios, con los consiguientes riesgos para la integridad física y moral no solo de los miembros de los Cuerpos de Seguridad, sino también del resto de la ciudadanía y de su patrimonio.

Por todo ello, consideramos que la entidad deberá facilitar la información sobre las fechas exactas del descanso (o no) de las vacaciones de los años 2013 a 2023, previa anonimización de los datos personales que pudiera contener de conformidad con el artículo 15.4 de la LTABG, salvo que conceder dicho acceso pudiera suponer un perjuicio para el límite previsto en el artículo 14.1. d) LTAIBG y la entidad reclamada justifique debidamente su aplicación en los términos indicados anteriormente.

3. Por último, debemos hacer una matización respecto a lo indicado en la solicitud de información en la que se indica que, en caso de no existir la información solicitada, *"se me indique (…) el motivo".*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Efectivamente, en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante. Pero en cuanto a la motivación de dicha inexistencia debemos aclarar que se concederá la información existente. Esto es, la entidad reclamada deberá poner a disposición de la persona reclamante la información solicitada que existiera, pero no le es exigible elaborar un documento no existente sobre tales motivos ni certificar información que ya obre en su poder. En este último caso, lo solicitado no tendría la consideración de información pública que, según establece el artículo 2 a) LTPA, se circunscribe a "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"Solicitud de información sobre fechas exactas del descanso (o no) de las vacaciones de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023"*

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada, teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución. La información se ofrecerá disociada. La entidad deberá valorar previamente la aplicación del límite del artículo 14.1. d) LTAIBG y, en su caso, denegar motivadamente el acceso.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo